

جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية
Naif Arab University For Security Sciences



خصخصة المؤسسات العقابية

د. ناصر محمد الهيزع

الرياض

1420 هـ - 1999 م

خصخصة المؤسسات العقابية

د . ناصر بن محمد المهيزع

خصخصة المؤسسات العقابية

مقدمة

تقوم الحكومات في دول العالم بإيداع المحكوم عليهم في جرائم معينة في ما يسمى بالمؤسسات العقابية ، وهي أماكن خاصة تخصصها الدولة لتنفيذ العقوبات والتدابير المانعة للحرية في المحكوم عليهم بها . والعقوبات المانعة للحرية هي العقوبات التي يفقد فيها المحكوم عليه حريته في إحدى المؤسسات العقابية لمدة معينة يحددها الحكم القضائي الصادر وذلك مثل الأشغال الشاقة المؤبدة والمؤقتة والاعتقال المؤبد والمؤقت والحبس .

وقد كانت السجون وما زالت أشهر المؤسسات العقابية لتنفيذ العقوبات المانعة للحرية . فقد عرفت السجون منذ قديم الزمان رغم أن مهمتها كان مقصورة على إيواء المتهمين الذين تجرى محاكمتهم والمحكوم عليهم بعقوبات بدنية انتظاراً لمحاكمتهم . وفي العصور القديمة لم تكن العقوبات المانعة للحرية معروفة ومع ذلك استخدمت السجون أحياناً لأغراض سياسية حيث كان يودع فيها أشخاص يراهم الحاكم خطرين على سلطته لمدة غير محدودة . بالإضافة إلى إيداع بعض الأشخاص الذين يخشى منهم ارتكاب الجريمة .

وفي العصور الوسطى أهملت السجون إهمالاً كبيراً فمن ناحية لم تكن تنشأ لها مبان خاصة تتفق مع الغرض منها وإنما يخصص لها ما تكون الدولة في غنى عنه من منشآت قديمة كالحصون والقلاع . وقد كان الغرض من هذه السجون مجرد منع المساجين من الفرار ، فلم يكن بعد قد اتضحت أغراض العقوبة الهادفة . ومن ناحية أخرى لم تكن الدولة تتولى دائماً شؤون السجون بل كانت أحياناً تعهد بها إلى بعض الأشخاص الذين يدفعون

للدولة مقابل توليهم إدارتها . وهم في سبيل الإفادة من وظيفتهم كانوا يحصلون من المسجونين رسوماً كثيرة ويبيعون لهم الغذاء بأسعار مرتفعة وفي نفس الوقت ينفقون على السجون أقل مما يمكن انفاقه (عبد الستار ، ١٩٨٥) .

وفي العصر الحديث وبعد انتشار المذاهب الإصلاحية والأفكار الوضعية عن الجريمة وأسبابها تغير الهدف من المؤسسات العقابية ليصبح تركيزها على الإصلاح والتأهيل بالإضافة إلى حماية المجتمع من المجرمين الذين لا يرجى تأهيلهم وإصلاحهم .

وفي العقدين الماضيين بدأت بعض الحكومات من الشكوى من ازدحام السجون مما ألقى بتبعة كبيرة على الإدارات العقابية وزاد من كلفة تشغيلها . وقد تقدم البعض في الولايات المتحدة وبريطانيا خلال حكم المحافظين (ريجان وثاتشر) بفكرة تخصيص المؤسسات العقابية كحل لازمة الازدحام وزيادة التكاليف .

ورغم استمرار النقاش حول فوائد ومساوئ تخصيص المؤسسات العقابية إلا أن الإدارات العقابية في الولايات المتحدة وبريطانيا بدأت فعلاً من منتصف العقد الماضي في تخصيص بعض السجون والإصلاحات حتى وصل عدد الزنازن التابعة للقطاع الخاص أكثر من ١٥ ألف في عام ١٩٩٠م .

وفي هذه الورقة سوف يحاول الباحث مناقشة مفهوم الخصخصة ولماذا يعتقد البعض أن القطاع الخاص أكثر قدرة وكفاءة من القطاع العام . بعد هذا سوف نوضح آراء المؤيدين والمعارضين لتخصيص المؤسسات العقابية وأخيراً سوف نناقش مدى ملائمة التخصيص للمؤسسات العقابية للدول العربية وما إذا كان هناك بدائل أخرى أفضل منه .

٥ . ١ تعريف الخصخصة

لم يصبح مصطلح التخصيص أو الخصخصة (Privatization) شائعاً إلا في بداية العقد الماضي . فقد ظهرت كلمة التخصيص لأول مرة في طبعة عام ١٩٨٣ م ، من قاموس وبستر حيث ذكر القاموس أن لفظة التخصيص (Privatization) شاع استخدامها منذ عام ١٩٨٤ م . ومع ذلك يذكر اس انش هانك ان الفضل يرجع إليه في استخدام هذه الكلمة خلال عمله كمستشار اقتصادي لرئيس الولايات المتحدة عام ١٩٨٢ م (أخضر ، ص ١٩) .

ولقد استخدمت كلمة التخصيص بمعنى واسع لتعنى أنواعاً مختلفة من التغيرات في طبيعة العلاقة بين القطاعين العام والخاص . ومع ذلك فإن الجوهر الأساسي للفكرة (أي رسم السياسات التي تحفز تحويل القطاع العام إلى قطاع خاص من أجل إنتاج أو توفير مختلف السلع والخدمات) ليس جديداً، ولكن فكرة التخصيص وأدواته وأساليبه المستخدمة مضافاً إليها الحماس الذي تنفذ به سياسات التخصيص الآن في جميع أرجاء العالم هي التي تشكل الملامح والسمات الفارقة التي تميز عمليات التخصيص الحديثة عن تلك التي سبقتها . ويعود الحماس المتزايد إلى تنفيذ سياسات التخصيص إلى سيطرة الأحزاب المحافظة خلال حقبة الثمانينات على مقاليد الحكم والرئاسة في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا ثم انهيار الاتحاد السوفيتي في بداية التسعينات .

وعند استعراض واستقرار خلفية البحوث والدراسات المتعلقة بموضوع التخصيص فإنه يمكن القول أنه لا يوجد تعريف واحد محدد لعملية التخصيص ولكن هذه التعريفات تشمل على اتجاهات متعددة أهمها ما يلي :

أولاً : هو عملية تعاقد لإدارة وتشغيل أو نقل ملكية المشاريع والمؤسسات الحكومية إلى القطاع الخاص بهدف تحسين الأوضاع الاقتصادية لهذه المشاريع .

ثانياً : إنه التحول إلى اتباع أساليب عمل جديدة تهتم في المقام الأول بالمنافسة وتلبية حاجات السوق والذي يؤدي إلى الارتقاء بكفاءة المشاريع والمؤسسات التي ما زالت تملكها الدولة (أخضر ، ١٩٩٤م ، ص ٢٠) .
ومن هنا يمكن تعريف تخصيص المؤسسات العقابية بأنه عملية تعاقد بين الحكومة وبين شركات ومؤسسات القطاع الخاص من أجل إنشاء وإدارة وتشغيل المؤسسات العقابية أو تقديم بعض الخدمات المحددة وذلك من أجل تقليل التكلفة الاقتصادية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة .

٥ . ٢ لماذا التخصيص ؟

يرى بعض المفكرين الاقتصاديين والاجتماعيين أن المشكلات الاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها المجتمعات ترجع في كثير من أشكالها إلى تدهور القطاع العام وفشله في تناول هذه المشكلات وعليه فإن التخصيص يمكن اعتباره الوسيلة الناجحة في التخلص من هذه المشكلات . ويعود ذلك في نظر دعاة التخصيص إلى أن القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام في إدارة وتشغيل المؤسسات الإنتاجية والخدماتية . ويرى مؤيدو التخصيص أن كفاءة القطاع الخاص في إنتاج وتقديم خدماته مقارنة بالقطاع العام تعود إلى الأسباب الآتية :

١ - يشرف على مؤسسات وشركات القطاع الخاص ملاكها بطريقة مباشرة ولذلك فإن لهم مصلحة شخصية في إدارة أموالهم بشكل كفاء والاقتصاد في استخدام مدخلات مؤسساتهم مثل الاقتصاد في المواد

الخام والمعدات والآلات والعمال والموظفين . أما مؤسسات القطاع العام فيديرها ويشرف عليها موظفون ليست لهم مصلحة شخصية في الاقتصاد باستعمال مواردها . هذه المصلحة الشخصية هي الدافع الذي يحض على الحفاظ على الموارد وعلى إدارة وتشغيل وصيانة المؤسسات والشركات الخاصة بشكل أكثر كفاءة .

٢ - للقائمين على مؤسسات القطاع الخاص مردود ربحي يترجم بما يسمى بالعائد على الاستثمار وهو المعيار الذي يحدد كفاءة الإدارة وبيقيها أو يزيلها وهو بالتالي يحض المديرين التنفيذيين فيها على إدارة مؤسساتهم بمعيار الكفاءة . بينما تكاد تخلو جميع مؤسسات القطاع العام من تواجد هذا المعيار ، وحتى إذا وجد فليس هو الفيصل في بقاء الإدارة أو زوالها . واستخدام هذا المعيار الاقتصادي التجاري في إدارة مؤسسات القطاع الخاص هو الذي يرفع كفاءة هذه المؤسسات .

٣ - إن نظام الخدمة المدنية هو الذي يحكم علاقة وسلوك وتصرف الموظف العام في القطاع العام، والذي يصعب توجيه الاستغناء عن الموظف في مؤسسات القطاع العام مهما تردت كفاءة عمله وإنتاجه، بينما يمكن الاستغناء عن الموظف أو العامل في القطاع الخاص بسهولة إذا لم يثبت جدارته وكفاءته . هذه المرونة أو عدمها في الفصل والتعيين في القطاعين هي إحدى العوامل التي تؤثر في كفاءة العاملين في القطاعين . فبينما يعرف الموظف في القطاع العام أنه لا قدرة تقريباً لرئيسه على فصله ، فإن الموظف والعامل في القطاع الخاص يعرف أن خطر فصله حقيقي إذا لم يتم بواجباته خير قيام . ناهيك عن ظاهرة تكدس الموظفين في الإدارات والمؤسسات الحكومية والتي قد لا تكون طبقاً لما تقتضيه الإنتاجية المثلى في العمل وما تضيفه من تكاليف على مؤسسات القطاع العام .

٤ - أن الهدف الرئيسي لمديري مؤسسات القطاع العام هو تنفيذ وتطبيق أنظمة وقوانين وتعليمات الدولة بحذافيرها أيا كانت ، بينما هدف المدير التنفيذي في مؤسسات وشركات القطاع الخاص هو الربح . هذا التباين في الأهداف هو الذي يحض الثاني على الاقتصاد في استخدام مدخلات مؤسسته ويدعو الأول إلى تطبيق النظام بحذافيره ، والذي قد لا يكون في تطبيقه استخدام اقتصادي مسئول لموارد المؤسسة التي يديرها .

٥ - إن الرقابة التي يقوم بها ملاك الشركات الخاصة على الإدارة التنفيذية في شركاتهم تنصب على ما إذا كان الإجراء الذي قام به المدير التنفيذي قاد إلى الاقتصاد في استخدام الموارد وما إذا كان ذلك قد قاد الشركة إلى الربح . أما الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الرقابية المختلفة في الدولة فتركز على ما إذا كان المدير التنفيذي في المؤسسة العامة قد طبق النظام أم لا . ولذلك فهي رقابة شكلية وليست رقابة نوعية على الأداء . هذا التنوع في أهداف وأساليب الرقابة على المؤسسات الخاصة والعامة هي إحدى العوامل التي تجعل من موظف القطاع الخاص أكثر كفاءة في النهاية من زميله في القطاع العام على الأقل نظرياً .

٦ - تقوم الحكومات في جميع دول العالم بفرض كثير من الأنظمة والقوانين المالية والإدارية والسياسية الخ والتي تكون ما يعرف بـ «الروتين الحكومي» هذا الروتين الحكومي أو البيروقراطية التي يكون هدفها نبيلاً في حد ذاته إلا أن تطبيق الروتين بكمه الهائل وما يحتويه من النظم والقوانين في نفس الوقت يساهم عادة في الإبطاء في عملية اتخاذ القرار ويساعد على اغتيال الإبداع والمبادرات الفردية الموجودة في القطاع الخاص . إن سرعة اتخاذ القرار في مؤسسات القطاع الخاص هي إحدى المميزات التي تتميز بها مؤسسات القطاع الخاص عن زميلاتها في القطاع العام .

٧- تفتقر معظم قوانين الحكومات وأنظمتها في معظم دول العالم إلى مساءلة الرئيس التنفيذي أو الموظف المسئول في مؤسسات القطاع العام في حالة عدم اتخاذ القرارات أو التباطؤ في اتخاذه بينما تتركز المساءلة في حالة اتخاذ القرار فقط . بينما تتم مساءلة المدير التنفيذي في مؤسسات القطاع الخاص في جميع الحالات . ولذلك نجد أن المسئول في القطاع الخاص يكون في معظم الأحيان معرضاً للمساءلة مما يحضه على أن يكون ذا كفاءة إنتاجية يفوق في مستواها زميله في القطاع العام . (أخضر، ١٩٤٤ ، ص ٨٨-٩٠)

٥ . ٣ المؤسسات العقابية والتخصيص

أدت الحجج الأنفة الذكر والتي ذكرها دعاة التخصيص بالإضافة إلى ازدحام المؤسسات العقابية وزيادة تكاليف إدارتها وتشغيلها إلى ظهور اتجاه حديث في الدول الغربية خاصة الولايات المتحدة وبريطانيا تقوم فيه حكومات هذه الدول بالتعاقد مع مؤسسات القطاع الخاص لإدارة وتشغيل المؤسسات العقابية لحساب هذه الدول . وقد أخذ التخصيص في مجال المؤسسات العقابية شكلين مختلفين هما :

أولاً : الطريقة الأولى ويمكن تسميتها بالتخصيص الشامل والتي يقوم القطاع الخاص بإنشاء وبناء المؤسسات العقابية وإدارتها وتشغيلها بعد أن تتعاقد معها الدولة أو الحكومة . ويكون الدفع فيها من قبل الدولة بناء على عدد المساجين أو عدد الأسرة المشغولة . ويكون دور مسئول الحكومة في هذه الحالة الإشراف على التشغيل والتأكد أن متطلبات العقد قد تم تنفيذها وأن التشغيل يجري بالطريقة المناسبة .

ثانياً : الطريقة الثانية وفيها تقوم بعض المؤسسات العقابية أو الإدارات المركزية للمؤسسات العقابية بالتعاقد مع بعض المؤسسات الخاصة لتقديم بعض الخدمات المحددة مثل التغذية أو النظافة أو الخدمات الصحية . وفي هذه الحالة تظل الحكومة تملك وتشغل المؤسسات العقابية ومن ثم تستطيع اختيار الخدمات المناسبة بناء على الحاجة والتكلفة .

وقد كانت وما زالت الطريقة الثانية من التخصيص شائعة في كثير من المؤسسات العقابية في دول ومجتمعات كثيرة بما فيها بعض المجتمعات العربية ولم يثر حولها خلال هذه المدة الزمنية الطويلة أي نوع من المعارضة أو الجدل . وكانت المشكلات المرتبطة بهذا النوع من التخصيص تتركز على شكلية إجرائية تتعلق عادة بنوعية وجودة الخدمات المقدمة والتكلفة ومحابة بعض المؤسسات الخاصة بالعقود .

أما النوع الأول وهو التخصيص الشامل فلم يظهر وينتشر إلا في مجتمعات محدودة مثل الولايات المتحدة وبريطانيا منذ بداية الثمانينات وما زال محدود الانتشار . ومع هذا فقد انقسم الناس حول هذا الموضوع إلى مؤيدين ومعارضين كل يدلي بدلوه ويقدم حجته .

والآن وبعد أكثر من عقد من التجربة مع المؤسسات العقابية الخاصة ظهرت بعض المحاولات لتقييم هذه التجربة . ومع هذا فما زالت الآراء متباينة والحجج متفاوتة . وسنحاول هنا استعراض بعض آراء المؤيدين لهذه التجربة وآراء المعارضين لها بناء على المعايير الآتية .

١ . ٣ . ٥ هل يؤدي تخصيص المؤسسات العقابية إلى تخفيض التكلفة؟

أدى ارتفاع تكاليف الحبس وارتفاع عدد المحبوسين في كثير من دول العالم الغربي إلى اقتراح أن تتحول مسؤولية بعض المؤسسات العقابية إلى

إدارة وتشغيل القطاع الخاص . وتقوم الحجة هنا على أساس أن تشغيل المؤسسات بواسطة القطاع الخاص هو أسلوب أكثر كفاءة من تشغيلها وإدارتها بواسطة القطاع العام . كما أن إدارة هذه المؤسسات بأساليب ذات معايير تجارية واقتصادية يؤدي إلى تحسين فاعلية هذه المؤسسات وبالتالي رفع الكفاءة الإنتاجية لها وتعظيم مخرجاتها والاقتصاد في استخدام مدخلاتها . ويرى روبرت بریتون الرئيس السابق للإصلاحات في الولايات المتحدة أن إدارة السجون بواسطة القطاع الخاص يعتبر اختياراً قابلاً للتطبيق ، وأن السجون الخاصة لا توفر الأسرة بطريقة أسرع من القطاع العام فحسب بل أنها توفرها بتكلفة أقل (Johnscn,1990,) ويؤكد (Patrick,1986) أن السجنين في سجون الحكومة التي يديرها القطاع الخاص يكلف الدولة أقل بكثير من السجنين في السجون التي يديرها القطاع العام .

ومع هذا فإن هناك الكثير من الباحثين من يشككون في صدق هذا الإدعاء . فمثلاً يرى كل من (Anderson,1984 & Travis,1985) أن انخفاض التكلفة التي يدعيها مؤيدو القطاع الخاص لن تستمر إلا لفترة قصيرة وأن التكلفة على المدى الطويل عندما تغيب منافسة القطاع العام سوف ترتفع وبشكل كبير يفوق التكاليف الحالية .

ويرى (Lampkin,1991) أن انخفاض تكلفة إدارة تشغيل المؤسسات العقابية بواسطة القطاع الخاص لم يأخذ في الحسبان التكاليف الاجتماعية الأخرى مثل مستوى الخدمات المقدمة وانخفاض الرواتب للعاملين .

ويؤكد (Lampkin) أن اشتراط تقديم الخدمات في المؤسسات العقابية بمعايير محددة يجعل القطاع الخاص يتردد للدخول في هذا المجال . ويضرب مثالا على ذلك بما حدث في ولاية فلوريدا عام ١٩٩٠م . فقد قام

المشرعون في ولاية فلوريدا بالطلب من قسم السجون والإصلاحات في الولاية بالبحث عن متعاقدين من القطاع الخاص لإدارة أول سجن ترغب الولاية في تخصيصه . واشترطت الولاية أن تكون العروض أقل بـ (١٠٪) من الكلفة التي تدفعها الولاية . ومع هذا لم تستطع الشركات المتنافسة تقديم عرض يقل عن التكلفة التي تتحملها الولاية وما زال السجن المذكور تحت إدارة وتشغيل الولاية .

كما أورد (Lampkin,1991) مثلاً آخر فقد قامت ولاية تينيسي بإصدار تشريع يسمح للقطاع الخاص بإدارة وتشغيل المؤسسات العقابية ولم تقم الولاية بعرض حد على التكاليف ، ولكن اشترطت بعض الشروط لحماية دافعي الضرائب ونزلاء السجون بالإضافة إلى العاملين في المؤسسات العقابية التي تنوى الولاية تخصيصها . ومن هذه الشروط فرض وسيلة رقابية لمراجعة طلبات العقود وكذلك مراقبة طريقة تجديد العقود . هذا بالإضافة إلى أن الولاية اشترطت على المتعاقد أن يقدم ما يثبت القدرة المالية لديه على تشغيل المؤسسة العقابية . كما اشترط المشرعون في الولاية أن يقوم المتعاقدون بمراجعة معايير شركات التأمين . كما أن تجديد العقود يجب أن يراجع بواسطة مجموعة من اللجان التابعة للولاية . هذا بالإضافة إلى أن موظفي الولاية الذين يقبل المتعاقد تشغيلهم لهم الحق في البقاء في ظل نظام التقاعد التابع للولاية . وفي ظل هذه الشروط لم يتقدم أي من المؤسسات الخاصة لإدارة وتشغيل هذه المؤسسة العقابية وما زالت الولاية تقوم بتشغيلها وتعتبر تجربة كل من ولايتي فلوريدا أو تينيسي توضيحاً لما يحصل عندما يكون هناك شروط واضحة للمقارنة في التكلفة ومراجعة واضحة ودقيقة للعقد وطريقة تنفيذه ، كذلك فإن موضوع المسؤولية الاجتماعية لا يمكن

فصله عن تخفيض النفقات . ففي وصف ما حدث في ولاية تينسي لاحظ كل من (Folz,1989 & Sheb,) أن المشرعين في ولاية تينسي عندما أكدوا أهمية حماية المصلحة العامة وضمان حقوق الموظفين والسجناء ، قد أثبتوا لمن ينوي التعاقد أن المسألة مكلفة وأنهم غير قادرين على تقديمها بالطريقة التي تقوم بها الولاية .

والحقيقة فإن الدلائل على خفض التكاليف في المؤسسات العقابية التي تدار حالياً بواسطة القطاع الخاص في الولايات المتحدة غير مشجعة . خاصة أن الدراسات عن المؤسسات العقابية الخاصة ما زالت قليلة لأنه لا يوجد إلا القليل من هذه الدراسات . ويرى (Lampkin,1991) أن بعض الدراسات في الواقع وجدت أن السجون التي لازالت خاضعة للولايات رغم أنها تحتوى على مجرمين خطرين تكلف أقل بحوالي (١٠٪) من السجون الخاصة التي يتم اختبار السجناء ذوى السلوك الحسن للإقامة فيها .

٥ . ٣ . ٢ هل يؤدي تخصيص المؤسسات العقابية إلى الارتفاع بمستوى

الخدمات وجودتها ؟

الارتفاع بمستوى الخدمات في المؤسسات العقابية التي يتم تشغيلها بواسطة القطاع الخاص يرتبط بانخفاض التكاليف إذ يزعم القطاع الخاص أنه قادر على تقديم الخدمات في المؤسسات العقابية بكلفة أقل ومستوى أفضل . فالتعاقد من أجل تقديم الخدمات الإصلاحية في المؤسسات العقابية يعتبر عملية تنافسية تتضمن مشتر واحد للخدمة وعدد غير محدود من مقدمي الخدمة المحتملين . ويرى مؤيدو التخصيص أن العملية التنافسية في تقديم الخدمات في المؤسسات العقابية يؤدي إلى التقليل من التكاليف وإلى زيادة مستوى الخدمات . كما يؤكدون أن الأدلة المتاحة تشير إلى أن

عملية تخصيص المؤسسات العقابية بإمكانها أن تنتج تخفيضاً مهماً في التكاليف مع الاحتفاظ بمستوى الخدمات .

ورغم هذا فتشير بعض الدراسات المحايدة إلى أنه لا يوجد في الواقع فروق واضحة في مستوى الخدمات بين المؤسسات العقابية التي يتم تشغيلها بواسطة القطاع العام وتلك التي يتم تشغيلها بواسطة القطاع الخاص (Logon,1990)

كما أن الخبرة مع المؤسسات العقابية الخاصة لا يدعم المقولة التي تزعم أفضلية الخدمات في هذه المؤسسات عن تلك التي في المؤسسات العقابية التابعة للقطاع العام . ويرى (Lampkin,1991) أن تجربة ولاية تينيسي في تخصيص سجن هاميلتون أدى ظهور مشكلات تتراوح ما بين هرب بعض السجناء إلى شكاوي السجناء من سوء الخدمات الطبية .

كما تعتبر تجربة ولاية تكساس من أهم الشواهد على أن تخصيص السجون والمؤسسات العقابية يؤكد المقولة التي ترى أن رغبة المؤسسات الخاصة في زيادة الأرباح يؤدي إلى انخفاض مستوى الخدمات المقدمة . فقد قامت ولاية تكساس بتخصيص أربع من المؤسسات العقابية في عام ١٩٨٩ م . وبعد مرور سنة على هذه التجربة قام مفتشو الولاية بتقييم البرنامج وقد وجد المفتشون أن المشغلين لهذه المؤسسات قد فشلوا في تقديم البرامج التعليمية والتدريبية فشلاً ذريعاً . فقد تم تقديم برنامج واحد للتدريب المهني من بين سبعة برامج نصت عليها الاتفاقية . كما أن برامج العمل لم تكن كافية لتجعل النزلاء يظلون مشغولين لمدة سبع ساعات يومياً . كما وجد المفتشون أن المؤسسة التي حصلت على العقد تركت بعض الوظائف شاغرة (غير مشغولة) لتوفير حوالي (٢٨٠,٠٠٠) دولار من ميزانية الرواتب .

وقد أشار تقرير المفتشين إلى أنه بدلاً من أن تكون هذه السجون نموذجاً يحتذى به لتخصيص المؤسسات العقابية فقد فشلت فشلاً ذريعاً وكانت مهمتهم الوحيدة هي إيواء السجناء (Lampkin,1991).

٥ . ٣ . ٣ هل يؤثر تخصيص المؤسسات العقابية على المصلحة العامة؟

الوظيفة الأساسية للمؤسسات العقابية الخاصة تتركز في تحقيق الأرباح ومن أجل تحقيق هذا الهدف فإن عليهم أن يبقوا سجونهم مشغولة مما قد يتعارض مع المصلحة العامة . المؤيدون لتخصيص المؤسسات العقابية يرون أن القطاع الخاص له مصلحة خاصة في تحقيق المصلحة العامة لذا فإن المتوقع أن يسعى للمحافظة عليها .

وفي الواقع فإن تحويل الوظيفة التقليدية للحكومة في إصلاح وتأهيل وعقاب المجرمين إلى القطاع الخاص قد يؤدي إلى الكثير من المشكلات . ولعل أكثر هذه المشكلات وضوحاً هو عدم قدرة القطاع الخاص على تأكيد محافظته على المصلحة العامة سواء أمام الناس أو أمام المسؤولين الحكوميين . وقد دلت كثير من التجارب في الولايات المتحدة وبريطانيا على عدم اهتمام السجون الخاصة بالمصلحة العامة . بل على العكس فقد قاموا ببعض الأعمال التي تتعارض مع المصلحة العامة وتشكل خطراً على عامة الناس (Morga,1990,& Sompayrac,1989).

وقد يؤدي اهتمام القطاع الخاص بزيادة الأرباح إلى تشغيل السجون بأكبر قدر من الوسائل التكنولوجية وأقل قدر من القوة البشرية مما يضعف الناحية التأهيلية والإصلاحية للسجون . هذا بالإضافة إلى أن القطاع الخاص قد يعمل على تشكيل جماعات ضغط سياسية من أجل زيادة عدد السجناء (Ryan,1989).

٥ . ٣ . ٤ هل يؤدي تخصيص المؤسسات العقابية إلى إعفاء الحكومات من مسؤولياتها القانونية تجاه المساجين؟

قد يهتم بعض المسؤولين الحكوميين بتخصيص المؤسسات العقابية من أجل أن يعفوا أنفسهم من المسؤوليات التي تتعلق بحقوق السجناء ورعايتهم . ولكن في الحقيقة تبقى الحكومة مسؤولة قانونياً ودستورياً على أولئك الذين يقضون مدة عقوبتهم في السجون الخاصة . ويرى بعض المؤيدين لتخصيص المؤسسات العقابية أن القول بتخصيص قطاع السجون غير قانوني أو دستوري فيه نوع من التضليل حيث أن قرارات الحكومة وسيادتها هي التي تحكم حياة السجناء في السجون الخاصة (Thomas1991)

ومع هذا يبقى هناك الكثير من المشكلات القانونية والدستورية في كثير من دول العالم التي يجب أن تعالج قبل البدء في أي خطوة تجاه تخصيص المؤسسات العقابية . فهناك الكثير من المسؤوليات الحكومية التي تعتبر حكومية ويجب أن تظل حكومية ويعتبر تنازل الحكومة عنها للقطاع الخاص أمراً غير قانوني . فالتعامل مع السجناء في حالات الإضراب ، واستخدام الأسلحة القاتلة ضد السجناء في حالة الهروب ، والإطعام على سجلات السجناء ، وعقاب الأفراد المشاغبين داخل السجن ، وتنفيذ العقوبة البدنية ، كل هذه مسؤوليات خاصة بالحكومة وتحويلها إلى القطاع الخاص يحتاج إلى تعديلات قانونية ودستورية (Thomas1988)

٥ . ٣ . ٥ ما هو تأثير تخصيص المؤسسات العقابية على موظفي قطاع السجون؟

الرواتب والامتيازات وأحوال العمل في الغالب تختلف في المؤسسات العقابية الخاصة عنها في تلك التابعة للقطاع العام (Danhue,1988) ويرى

أن الرواتب والاستحقاقات تكلف حوالي (٦٠٪) من تكلفة تشغيل السجنون في القطاع العام بالولايات المتحدة . لذا فإن تكلفة العمالة سوف تكون الهدف الأول لتخفيض التكاليف في المؤسسات العقابية الخاصة . ورغم أن المدافعين عن تخصيص المؤسسات العقابية يدركون هذا الأمر وما فيه من استغلال للموظفين والعمال إلا أنهم ينظرون إلى تخفيض تكلفة العمالة على أنه ميزة تدل على مرونة القطاع الخاص ومراعاته لأحوال السوق .

ويؤكد (Lampkia,1991) أن تخصيص المؤسسات العقابية يعنى رواتب أقل وامتيازات أدنى ونسبة استقالات أعلى . ففي إحدى الإصلاحات ارتفعت نسبة الاستقالات بطريقة ملفتة للنظر بعد أن أصبحت الإصلاحية تحت إدارة القطاع الخاص . وقد وجدت المنظمة الأمريكية للإصلاح أن ذلك يعود إلى عدد ساعات العمل التي تصل إلى (١٦) ساعة يومياً بدون أن تحسب كعمل إضافي والتي تنتهك حقوق العمال القانونية .

وقد قدر (Danhue,1990) أن رواتب حراس الأمن في المؤسسات العقابية الخاصة تقل بحوالي (١٥٪) عن رواتب العاملين في القطاع العام . ويتساءل (Danhue) إن كان اقتطاع مثل هذا المبلغ من ميزانية المؤسسات العقابية سوف يؤدي إلى زيادة الكفاءة . وقد وجد أن العاملين في المؤسسات العقابية الخاصة أقل من أقرانهم في القطاع العام تعليماً واستقراراً . لذا فقد حذر (Danhue1988) من أن تخفيض رواتب العاملين ربما يعنى الحصول على عمالة أقل كفاءة

وقد أفادت إحدى الدراسات التي قارنت مستوى الموظفين في سجون القطاع الخاص وسجون القطاع العام في ولاية كنتاكي أن موظفي سجون القطاع العام أفضل تعليماً وأكبر سناً وأكثر خبرة من أولئك العاملين في

سجون القطاع الخاص . وقد أكد الباحثون أن موظفي سجون القطاع العام بسبب ارتفاع مستواهم التعليمي وسعة خبرتهم وعلمهم لساعات أطول يساهمون لجعل السجون تقوم بوظيفتها بشكل أفضل .

٥ . ٤ تخصيص المؤسسات العقابية في العالم العربي

مما سبق يتضح أن فكرة التخصيص للمؤسسات العقابية قد ظهرت وجربت في كل من الولايات المتحدة وفي بريطانيا بدرجة أقل . أما في العالم العربي فإن فكرة تخصيص المؤسسات العقابية ما زالت فكرة جديدة سواء في الدول العربية المنفتحة اقتصادياً أو الدول ذات السياسة الاقتصادية الشمولية . والحقيقة أن تجربة التخصيص عموماً ما زالت فكرة حديثة في العالم العربي وعادة ما يركز دعاة التخصيص ومؤيدوه في الدول العربية على تخصيص المؤسسات الإنتاجية التابعة للقطاع العام .

وعن مدى ملائمة إدارة وتشغيل المؤسسات العقابية بواسطة القطاع الخاص لدول العالم العربي فإن الباحث يرى أن التخصيص الشامل للمؤسسات العقابية ما زال يعاني من المشكلات ولا يتلاءم مع البنية الاقتصادية والسياسية لدول العالم العربي وذلك للأسباب الآتية :

أولاً : فكرة التخصيص في العالم الرأسمالي لم تكن ناجحة للأسباب التي ذكرت سابقاً رغم أن المؤسسات الخاصة هناك قد وصلت درجة عالية من الكفاءة في تسويق الخدمات ورغم وجود التشريعات المناسبة لتنفيذ العقود والإشراف عليها مما يحمي المصلحة العامة ويحفظ حقوق العمال والموظفين وكذلك حقوق السجناء .

ثانياً : أن العقوبة يجب أن تظل في يد الحكومة ولا يوجد أي سند قانوني أو دستوري يمنح القطاع الخاص الحق كي يؤدي هذه المهمة .

ثالثاً : أن على الدول العربية قبل البدء في عملية تخصيص المؤسسات العقابية أن تؤكد على المشرعين أن يأخذوا في الحسبان ما يلي :

١ - إيجاد التشريعات القانونية المناسبة والتي بمقتضاها تباع للمؤسسات الخاصة إدارة وتشغيل المؤسسات العقابية .

٢- يجب على الحكومات أن توضح المعايير المناسبة لتقدير جودة الخدمات الإصلاحية المقدمة ومقارنتها مما يقدم في القطاع العام . وهذا يحتاج إلى توفير المعلومات المناسبة عن كلفة إيواء السجناء في سجون القطاع العام بالإضافة إلى توفير المعلومات المناسبة عن مؤسسات القطاع الخاص التي يمكن أن تقوم بهذه المهمة .

٣- يجب على المشرعين إصدار التشريعات المناسبة لتحديد مسؤولية القطاع الخاص عند إدارة وتشغيل المؤسسات العقابية وتقدير مستوى المسؤولية لدية ومدى قدرته على المحافظة على حقوق العاملين وحقوق السجناء .

٤ - يجب أن يكون هناك تحديد واضح لطريقة العروض وطريقة صياغة العقود . وكذلك يجب أن يكون هناك معايير واضحة للإشراف على المؤسسات العقابية الخاصة وتقييم إدارة وتشغيل هذه المؤسسات .

وأخيراً يجب التنويه على أن تخصيص المؤسسات العقابية ليس هو الحل الوحيد لمشكلات هذه المؤسسات ولا الوسيلة المثلى لتطويرها . فرغم أن المؤسسات الخاصة قد توفر بيئة أفضل للسجناء ، إلا أنه بسبب تركيزها على تحقيق الأرباح فإن الخدمات غير المنتجة سوف تتأثر سلبياً بشكل كبير تحت إدارة المؤسسات الخاصة . فالخدمات التعليمية والتأهيلية والصحية (الغذاء والدواء) سوف ينخفض مستواها تحت إدارة القطاع الخاص ، لذا فإن على القائمين على إصلاح وتطوير المؤسسات العقابية أن يفكروا في

بدائل أخرى غير التخصيص لخفض النفقات وزيادة كفاءة العاملين وتقديم الخدمات التأهيلية والتعليمية والصحية بطريقة أفضل .

ولعل من أهم هذه البدائل المتاحة هو الاستفادة من الطاقة البشرية للسجناء عن طريق توظيفهم من أجل تحسين أحوال المؤسسات العقابية ودعم ميزانية الخدمات التأهيلية والتعليمية والصحية المقدمة لهم .

٥ . ٥ العمل كوسيلة لخفض تكاليف المؤسسات العقابية

كان أهم أغراض العقوبة في ظل السياسة العقابية القديمة هو تعذيب المحكوم عليه ولذلك كان العمل يفرض على المحكوم عليه باعتباره وسيلة لتحقيق هذا الغرض حتى ولو لم يكن من وراء هذه الأعمال أي طائل مثل قطع الأشجار .

وعندما تطورت الأفكار العقابية وتغيرت نظرة الباحثين إلى أغراض العقوبة ، فلم يعد يقصد من السجن تعذيب المحكوم عليه بل إصلاحه وتأهيله حتى يستطيع أن يتكيف مع المجتمع بعد إنهاء عقوبته فإنه لم يعد مبرر أن يعهد إليه بأعمال لا فائدة منها . كذلك فإن تأهيل المحكوم عليه في المؤسسات العقابية ألزم الحكومات بتقديم عمل يمكن المحكوم من التدريب وممارسته بعد الإفراج عنه .

ومع أن العمل داخل المؤسسات العقابية له أهداف أساسية مثل تحقيق النظام وتأهيل المحكوم عليهم إلا أنه يحقق غرضاً آخر يتمثل في زيادة دخل المؤسسة العقابية من بيع منتجات هذا العمل ويعينها على تغطية بعض نفقاتها على خدمة النزلاء وحراستهم وتغذيتهم وتأهيلهم . ولكن هذا الهدف يجب أن يأتي في المرتبة الثانية بعد تأهيل المحكوم عليهم حتى لا

تفتر رغبة الحكومة في تحقيق ما يغطي نفقاتها على العناية بتدريب المحكوم عليهم تدريباً مهنيّاً سليماً .

ويختلف الأسلوب الذي يتبع للعمل في المؤسسات العقابية وفقاً لمدى تدخل الدولة في الرقابة على العمل وتوجيهه . ويمكن إرجاع هذا النظم إلى ثلاثة أنواع : نظام المقاوله ، ونظام الاستغلال المباشر ، وأخيراً نظام التوريد .

١ . ٥ . ٥ نظام المقاوله

يقوم هذا النظام على أساس أن تلجأ الدولة إلى أحد المقاولين ليقوم هو بإدارة العمل ، فيتولى شراء الآلات اللازمة وإعداد المواد الأولية ، وتعيين الفنيين الذين يشرفون على سير العمل . ويلتزم المقاول بدفع الأجور للمساجين على أن يقوم هو ببيع الإنتاج ويتحمل مخاطره .

ويتميز هذا النظام بأن الدولة تتخفف من الأعباء المالية التي يفرضها عليها تشغيل المسجونين كما أنها لا تتحمل مخاطر الخسارة . وهو يصلح في الدول التي تقل فيها الأيدي العاملة فيستعان بأيدي المحكوم عليهم . ولكن يؤخذ على هذا النظام عدة عيوب أهمها : أن يصبح للمقاول نفوذ كبير داخل المؤسسة العقابية وعلى المسجونين وفضلاً عن ذلك فإن المقاول يعنى أول ما يعنى بتحقيق أكبر قدر من الربح على حساب الهدف الأساسي من العمل وهو تأهيل المحكوم عليهم .

٢ . ٥ . ٥ نظام الاستغلال المباشر

وفيه تتحمل الإدارة العقابية الأعباء المالية للعمل بتعيين الفنيين للإشراف عليه وتشتري المواد الأولية والآلات وتشرف بنفسها على تنفيذه وتتحمل

أوجه الإنفاق على المسجونين . وهي بعد ذلك تقوم بتسويق الإنتاج مع ما قد يتعرض له من خسارة . وقد يتخذ هذا النظام صوراً أخرى فقد تخصص الإدارة العقابية إنتاج المحكوم عليهم لاستهلاك المرافق العامة وقد تعمد إلى بيعه في السوق الحرة والحصول على مقابلة ، وقد تلجأ الدولة إلى تشغيل المحكوم عليهم في المشروعات الشاقة كشق الترع أو إقامة الكباري أو رصف الطرق .

ويتميز هذا النظام بأن المحكوم عليهم يخضعون خضوعاً كاملاً للإدارة العقابية التي تجعل هدفها الأول من تشغيل المحكوم عليهم تحقيق الأغراض العقابية وهي التأهيل والإصلاح ومع ذلك يؤخذ عليه أن الموظفين الذين تعينهم الإدارة العقابية للإشراف على العمل قد تنقصهم الخبرة اللازمة لذلك فضلاً عن أن الدولة قد تتعرض لتحمل خسارة المشروع .

٣ . ٥ . ٥ نظام التوريد

يتميز هذا النظام بأنه يوفق بين النظامين السابقين فيجمع بين مزاياهما ويتجنب عيوبهما . فهو يقوم على أساس أن الإدارة العقابية تلجأ إلى رجل أعمال يتولى توريد الآلات والمواد الأولية اللازمة للعمل ثم تسلمه الإنتاج ليقوم هو بتسويقه والإفادة من ربحه وتحمل خسارته . وهو يدفع في مقابل ذلك مبلغاً من المال للدولة يتحدد سلفاً . أما فيما بين هاتين المرحلتين فتقوم الدولة بالإشراف الكامل على المحكوم عليهم من الناحية الفنية والإدارية ويتميز هذا النظام بأن الدولة هي التي تشرف على عمل المسجونين مما يمكنها من توجيه عنايتها إلى تحقيق أهداف التأهيل والإصلاح وفي نفس الوقت لا تتحمل أعباء كثيرة . ولكن يعيبه أن رجال الأعمال لا يقبلون عليه حيث لا يتمكنوا من الإشراف على رؤوس أموالهم داخل المؤسسة العقابية (عبد الستار ، ١٩٨٠ ، ص ٢٥٨-٢٨٦) .

الخاتمة

إن ازدحام السجون وزيادة تكاليف تشغيلها وإدارتها جعل البعض من المهتمين بالمؤسسات العقابية يطرحون فكرة التخصيص كمخرج لأزمة المؤسسات العقابية . ولكن غاب عن أذهان هؤلاء أن هناك بدائل أقل كلفة وقد تكون أكثر تحقيقاً لأهداف المجتمع ومحافظة على المصلحة العامة . ولعلمهم بسبب ما ، أغفلوا هذه البدائل وركزوا على قدرة القطاع الخاص على تقييم خدماته بطريقة أسرع وأفضل وأقل كلفة كما يعتقدون .

إننا لسنا في حاجة للمزيد من السجون خاصة أن تقليص عدد الجرائم لن يكون ممكناً بفتح وبناء المزيد من السجون . فالجريمة مثل الوباء لا يمكن القضاء عليه بفتح المزيد من المستشفيات ولكن الوقاية هي أفضل وأسهل وأنجح الطرق .

كذلك فإن بدائل السجن كالإطلاق المشروط ونظام البارول وخدمة المجتمع قد أثبتت أنها أقل كلفة وأكثر إنسانية من السجن خاصة أن هناك الكثير من المحكوم عليهم الذين لا يتوقع منهم العود ولا يشكلون خطراً على المجتمع ومن الخطأ أن يستمر احتجازهم .

المراجع

- فاروق أخضر (١٩٩٤)، تخصيص الاقتصادي السعودي بين النظرية والتطبيق، الشركة السعودية للأبحاث والنشر، جدة السعودية.
- فوزية عبد الستار (١٩٨٥)، مبادئ علم الاجرام وعلم العقاب، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.
- Danhue, J. D. (1988). Prisons for profit : public justice or private interests. Washington, D.C. Economic Policy Institute.
- Folz, D.H. & Scheb, J. M. (1989). Prisons and politics : The Tennessee privatization experiment. *Judicature*, pp. 73-102.
- Jhonson. Byron, R, & Ross Paul P. (1990). Privatization of correctional management : a review, *Journal of Criminal Justice*, Vo. 18 pp. 351-358.
- Lampkin, Linda M. (1991). Does crime pay? AFSCME reviews the record on the privatization of prisons. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vo. 7. No. 1, pp. 41-48.
- Morgan, K.E. (1986, August 4). Sompayrac against CCA *chattanooga times*. p. 1.
- Patrick, A. L. (1986). Private sector-profit motive vs quality. *Correct today*, vo. 48, pp. 68-74.
- Sher, A (August, 12). Inmates claim dlverdale health care mostly a matter of money under CCA. *Chattanooga Times*, p. 9.

Sompayrac, H. Jr. (1990, April 7). Tennessee county finds pitfalls in private prison. *Phoenix Gazette*, p. A25.

Thomas, C.W. (1991). Development, present status, and potential of correctional privatization in America. *Privatization review*, Vo. 6, No. 1, pp. 38-58.

Travis, L. F. & LaTessa, E.J. (1984). The role of private enterprise in institutional.

